

**TÍTULO**  
**LA EXIGENCIA DE AGOTAR LA VÍA**  
**ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO DE**  
**ACCESO A LA JURISDICCIÓN**  
**(DISTRITO JUDICIAL HUÁNUCO, 2012 - 2016)**

**TITLE**  
**THE REQUIREMENT TO EXHAUST THE**  
**ADMINISTRATIVE ROUTE AND THE**  
**RIGHT TO ACCESS THE JURISDICTION**  
**(HUANUCO JUDICIAL DISTRICT, 2012 - 2016)**

**AUTOR**  
**Bach. ENA BEATRIZ SORIA RAMÍREZ**

**RESUMEN**

En el presente artículo se muestran los resultados de la investigación que tuvo como objeto demostrar la restricción innecesaria del derecho de acceso a la jurisdicción a los administrados, durante los años 2012 al 2016, por parte de los órganos jurisdiccionales del Distrito Judicial Huánuco.

Los resultados obtenidos demostraron la mencionada restricción, a partir de que los órganos jurisdiccionales exigieron de manera obligatoria y sin excepciones a los administrados agotar la vía administrativa previo a acudir al proceso contencioso administrativo, en todo los casos reiterados de petición derechos que eran –y son- denegados de manera uniforme por la sede administrativa tanto en su primera como segunda instancias.

**PALABRAS CLAVES**

Acceso a la jurisdicción, agotamiento de la vía administrativa, restricción innecesaria, administrado, administración.

**ABSTRACT**

This article shows the results of the investigation that had as objective to demonstrate the unnecessary restriction of the right of access to the jurisdiction to those administered, during the years 2012 to 2016, by the jurisdictional organs of the Huánuco Judicial District.

The results obtained demonstrated the aforementioned restriction, since the jurisdictional organs demanded, in a mandatory

manner, without exception, the administrations exhausting the administrative route prior to going to the administrative contentious process, in all cases of repeated petitions that were - and are - denied in a uniform manner by the administrative headquarters both in its first and second instances.

**KEY WORDS**

Access to jurisdiction, exhaustion of administrative procedure, unnecessary restriction, administration, administration

**INTRODUCCIÓN**

La inquietud heurística surgió a partir del considerable número de casos reiterados a los que se tuvo acceso al momento de proyectar dictámenes fiscales previo a la resolución que ponía fin a los procesos contenciosos administrativos en segunda instancia (resoluciones emitidas por la Sala Civil del Distrito Judicial de Huánuco), en los que la administración de manera reiterada denegaba las peticiones de sus administrados en ciertas materias, advirtiéndose, incluso, similitud de consideraciones para dichas denegatorias; pero a pesar de esa particular situación no se admitió criterio de razonabilidad alguno por los órganos jurisdiccionales ni por la Sala Civil del Distrito Judicial Huánuco al momento de cotejar el cumplimiento de la exigencia legal de agotar la vía administrativa como requisito de procedencia de las demandas contenciosas administrativas, previsto en el artículo 20° del TUO de la Ley 27584, así como tampoco al declarar la improcedencia por falta del mismo.

El agotamiento de la vía administrativa como requisito previo al proceso contencioso administrativo, en nuestro país, no solo tiene sustento legal, sino constitucional, ya que en el artículo 148° de la Constitución Política se establece la cualidad especial que debe tener una resolución administrativa para que sea susceptible de ser impugnada judicialmente, esto es que “**cause estado**”, es decir que fije de manera definitiva la voluntad de la administración en sede administrativa (1)

La observación de lo que acontecía me llevó a plantear una solución para los administrados que peticionaban el

reconocimiento de los conceptos sobre los que la administración va tiene una postura fija denegatoria; planteamiento para cuya elaboración debía cuidar que calzara tanto con el marco legal y constitucional de nuestro país, así como con el respeto del derecho de acceso a la jurisdicción de los administrados.

Y es que, en efecto, la mera exigencia de agotar la vía no restringe, *per se*, el derecho de acceso a la jurisdicción, pues ella, a pesar de ciertos supuestos, también persigue garantizar una mayor protección al administrado, proporcionándole un instrumento sencillo y económico para satisfacer sus pretensiones, así como permitiéndole conocer íntegramente la posición de defensa de la administración antes de decidir sobre la oportunidad de acudir a la vía judicial, disminuyendo el riesgo de una acción rechazada por los tribunales (2).

Pero ¿y, entonces, por qué no se dibujaba esa protección y oportunidad en la práctica, como la observada durante los años 2012 y 2016 en el Distrito Judicial de Huánuco?, ¿lapso en que, más bien, las exigencias de agotamiento de la vía administrativa fueron realizadas amén de lo que la norma señalaba, sin ninguna distinción aún pese a que la realidad demostraba que al administrado le cerrarían la puerta en las dos instancias de la sede administrativa?

Tornos Mas (3) contestaría a estas preguntas señalando que una cosa es lo que la administración genera cuando exige agotar la vía y otra lo que garantiza, y, es más, agrega, que de lo que se trata es de contestar si el recurso que agota la vía tiene o no una finalidad de garantía para el administrado y si así fuere por qué no la cumple.

Es sabido que en la doctrina se distinguen básicamente dos teorías sobre la naturaleza de la exigencia de agotar la vía administrativa, una que la plantea como carga para el administrado, y otra como garantía tanto para él como para la administración.

Por todos, es relevante señalar lo que Perrino (4) afirma acerca de la razón por la que el agotamiento de la vía administrativa se concibe como carga para el administrado, esto es que en la práctica cotidiana los casos sometidos a la administración vía recurso son

resueltos sin mayor estudio, perdiendo la oportunidad de garantizar la legitimidad de sus propios actos; o bien que los encargados de resolver los recursos que agotan la vía tienen la falsa concepción de que están impelidos por el deber de defender a toda costa a la administración (5).

Este proceder, que se observa en nuestra realidad, refuerza las posturas que consideran al agotamiento como un privilegio de la administración, cual reminiscencia del poder público (6), sin beneficio alguno aparente para los administrados, quienes como destinatarios de las normas alcanzan a comprenderlas solo a partir de lo que se les exige y los frutos que de ella obtienen en la práctica, en sus casos puntuales, en sus peticiones administrativas y las respuestas que sobre ellas reciben.

En el supuesto en concreto (recorrer hasta la última instancia administrativa aun sabiendo la postura denegatoria de la administración), lo que se observaba era que los administrados eran condenados a “sacar agua de un pozo seco” (Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, caso Fonseca, 2011), por lo que urgía comprobar si esa apreciación era correcta, si en efecto durante los años 2012 al 2016 se había restringido innecesariamente el derecho de acceder a la jurisdicción a los administrados, para luego plantear una solución que corrija esa práctica restrictiva, adhiriendo el criterio de razonabilidad al razonamiento de los jueces al momento de exigir el agotamiento de la vía administrativa previo a acudir al proceso contencioso administrativo, bajo el entendido de que si bien a la par del derecho de acceder al proceso el ciudadano también ostenta el deber de observar los presupuestos que la ley establezca para caso en concreto (7), pero estos presupuestos están llamados a respetar el núcleo indisponible de todo derecho fundamental de configuración legal (8), en el caso específico de acceso a la jurisdicción.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Con ese propósito, se realizó una investigación de tipo aplicativa, con enfoque cuantitativo, de alcance descriptivo y explicativo, y de diseño no experimental (seccional o transversal)

Se sustentó en el análisis, selección y comparación de las resoluciones emitidas en los

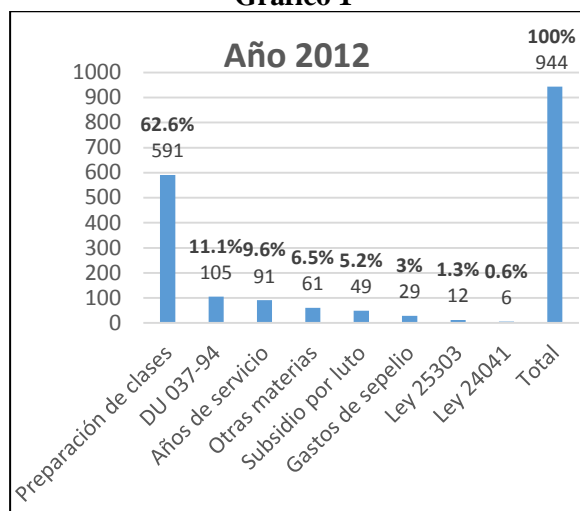
años 2012 -2016 por las Salas Civiles del Distrito Judicial Huánuco, en materia contenciosa administrativa. En total 4209 resoluciones.

Se emplearon guías y matriz de análisis para organizar la información, y estadígrafos para medir, comparar e ilustrar el resultado obtenido.

## RESULTADOS

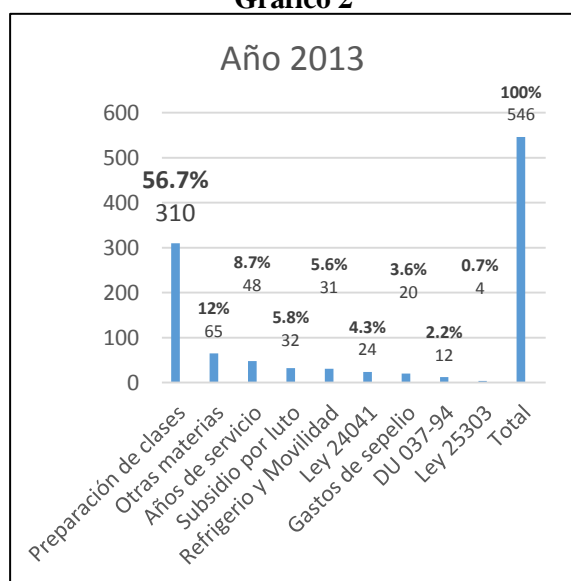
En los gráficos que a continuación se muestran (del 1 al 5), se detallan las materias más frecuentes en los procesos contenciosos administrativos tramitados vía apelación en la Sala Civil del Distrito Judicial Huánuco, durante los años 2012 al 2016:

**Gráfico 1**



Fuente: Tesista

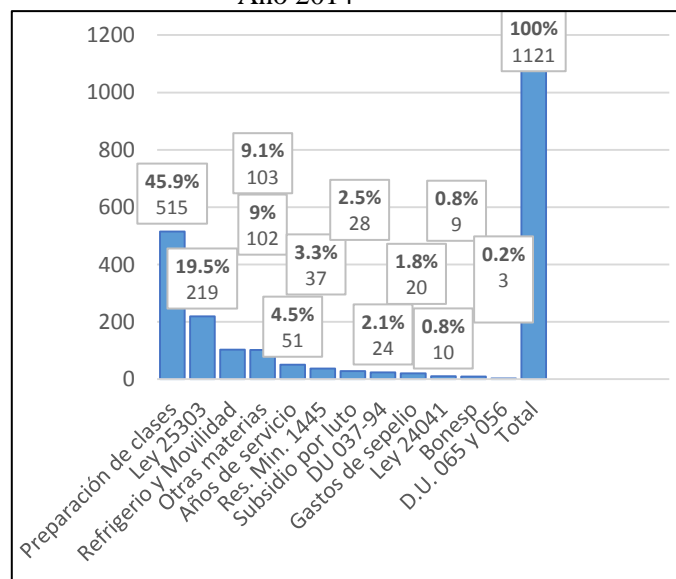
**Gráfico 2**



Fuente: Tesista

**Gráfico 3**

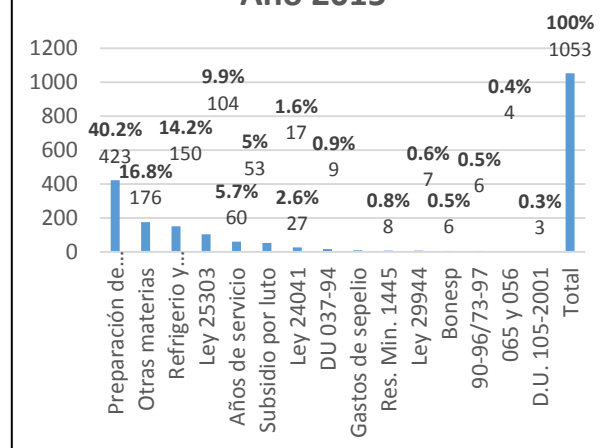
**Año 2014**



Fuente: Tesista

**Gráfico 4**

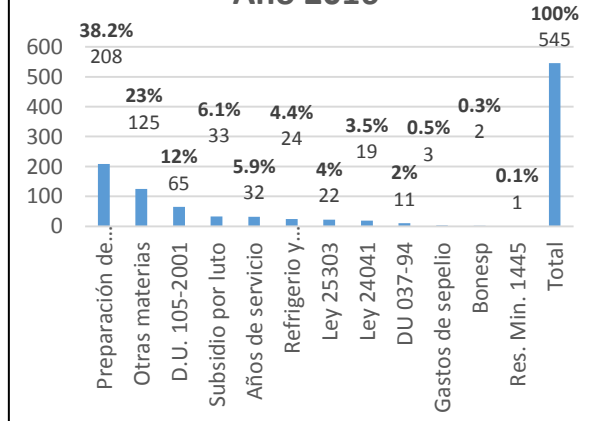
**Año 2015**



Fuente: Tesista

**Gráfico 5**

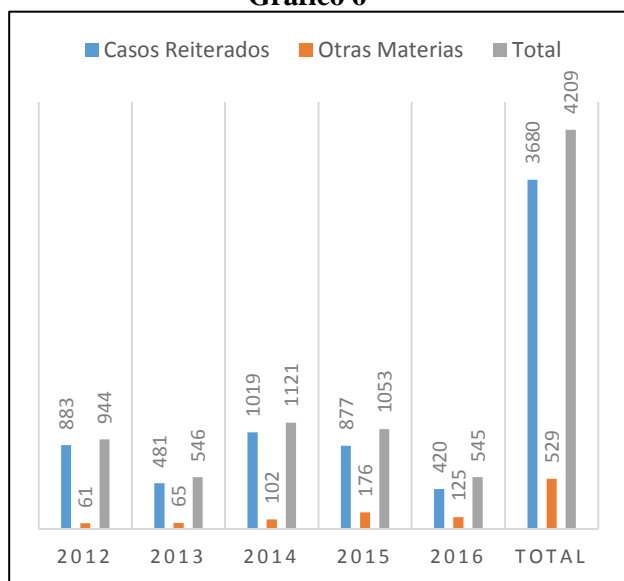
**Año 2016**



Fuente: Tesista

A las materias más frecuentes (preparación de clases, subsidio por luto, años de servicio, entre otros detallados), respecto de las cuales la administración ya tiene una postura fija denegatoria tanto en su primera como segunda instancias, se les denominó “casos reiterados”, distinguiéndolas de “otras materias” que no lo fueron. En cantidades consolidadas, se apreció el siguiente resultado durante los años 2012 al 2016:

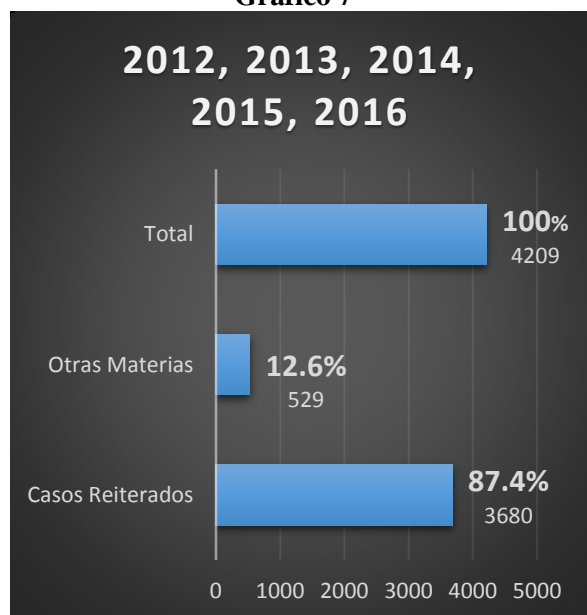
**Gráfico 6**



Fuente: Tesista

En porcentaje, se tiene el siguiente resultado:

**Gráfico 7**



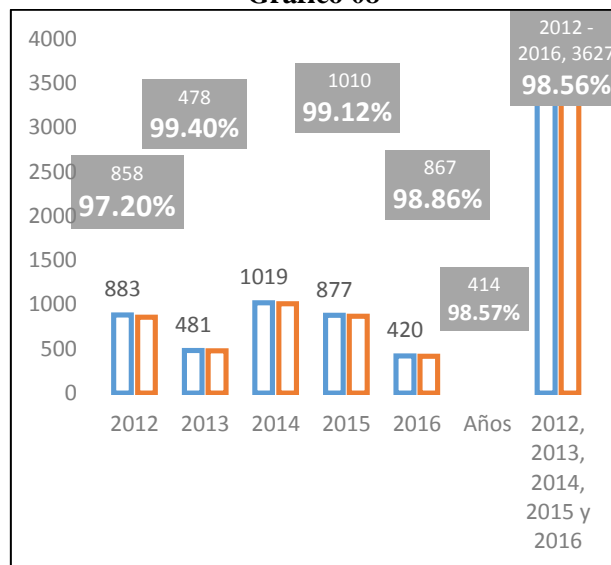
Fuente: Tesista

Es decir, durante los años 2012 al 2016, en la Sala Civil del Distrito Judicial Huánuco se conocieron “casos

reiterados” en un 87.4% (3680) de la carga total (4209) en materia contenciosa administrativa.

Ahora, del total de casos reiterados (3680), se observó que 3627 de ellos, que representan el 98.56%, se iniciaron solo después de agotar la vía administrativa:

**Gráfico 08**

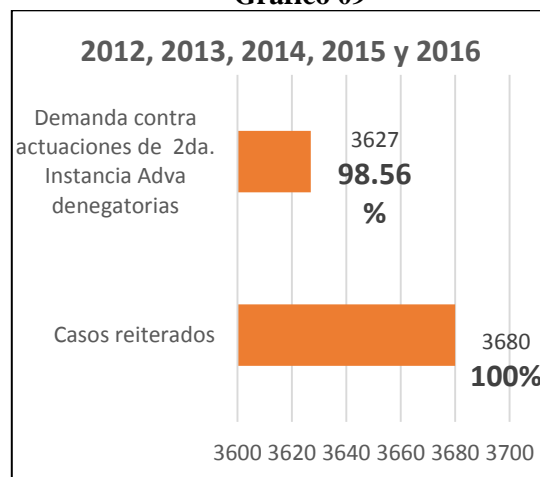


Fuente: tesista

Cabe anotar que en todos los casos reiterados en los que se agotó la vía (3627), los administrados obtuvieron una respuesta denegatoria de la administración.

A continuación, la misma información, mostrada en barras para una mejor ilustración:

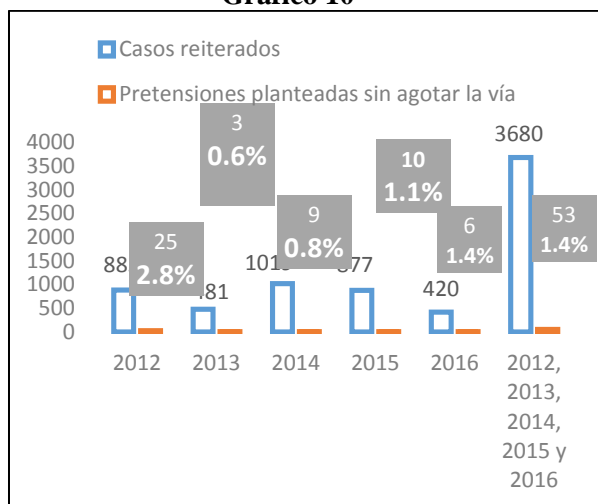
**Gráfico 09**



Fuente: Tesista

Asimismo, de la diferencia resultante entre los casos reiterados (3680) y los que fueron iniciados solo después de agotar la vía (3627), se tienen 53 casos (1.4%) que fueron planteados sin agotar la vía durante los años 2012 al 2016, conforme al siguiente detalle:

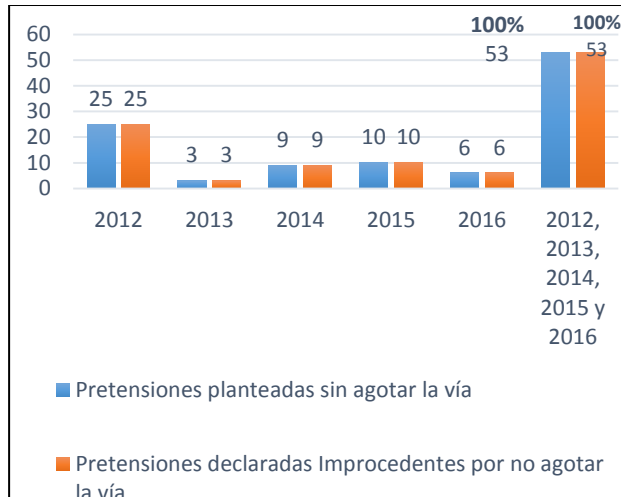
**Gráfico 10**



Fuente: tesista

De estos casos reiterados (53), planteados sin agotar la vía administrativa, el 100% fueron declarados improcedentes:

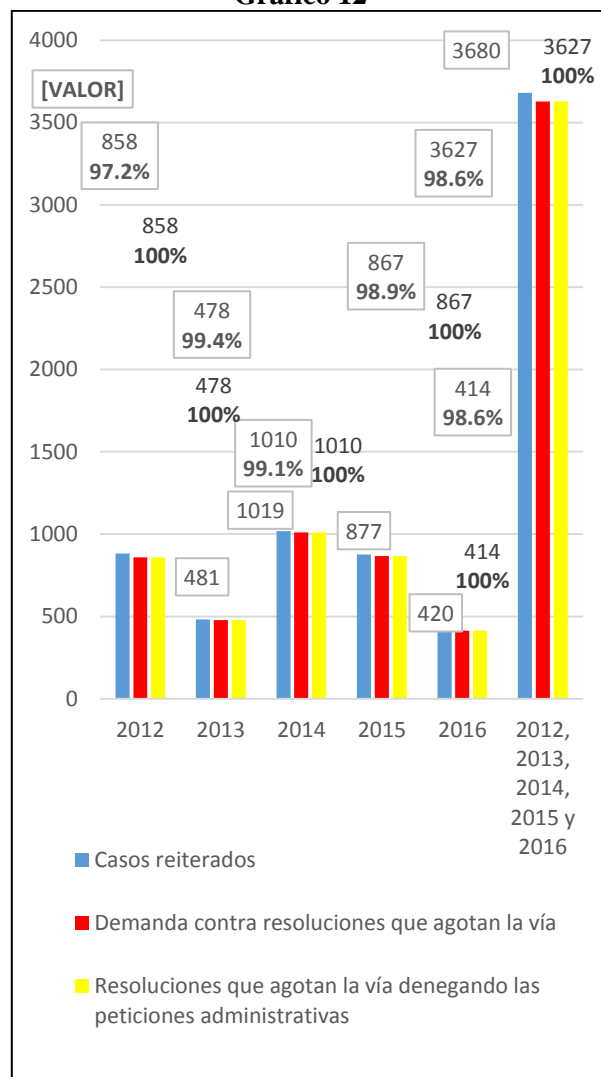
**Gráfico 11**



Fuente: tesista

Para concluir, se debe remarcar que en todos los “casos reiterados” en los que se agotó la vía administrativa previo a demandar contencioso administrativamente, durante los años 2012 al 2015, la respuesta de la administración fue denegatoria, como a continuación se detalla:

**Gráfico 12**



Fuente: tesista

## DISCUSIÓN

Con los casos observados, recogidos, analizados, medidos e ilustrados en el acápite anterior, se demuestra que a los administrados se les viene exigiendo de manera innecesaria agotar la vía en los casos reiterados de denegación de petición de derechos, pues tanto ellos mismos, la administración y el propio Poder Judicial ya conocen la respuesta denegatoria que obtendrán, pero a pesar de ello aquellos son exigidos a transitar hasta el final la sede administrativa, con lo cual la exigencia en mención se convierte en una suerte de mero formalismo, restrictiva innecesariamente de acceder a la jurisdicción.

A efectos de evitar esa restricción, por ejemplo Hutchinson (9), y quien incluso se alinea entre los autores que defienden la exigencia de agotar la vía administrativa, identifica casos en donde a pesar de toda exigencia legal que hubiere se debe dispensar el citado agotamiento, denominando a los mismos “vías previas inefectivas”, que a su juicio tienen lugar cuando existe jurisprudencia absolutamente establecida en el sentido de que el argumento sostenido no va a ser tenido en cuenta y exigirla sería un requisito formal inútil.

En el caso peruano, hay que atender que nuestro sistema contencioso administrativo se caracteriza por la necesidad de agotar la vía, con lo cual se aparta del sistema facultativo donde recae en el particular la decisión de seguir la vía administrativa o acudir al Poder Judicial (10) consecuentemente, la solución que se plantea para corregir la práctica observada y con ello evitar la restricción innecesaria a los administrados, del derecho de acceso a la jurisdicción en los casos reiterados, constatado durante los años 2012 al 2106, debe consistir en la incorporación de un supuesto de excepción a ese agotamiento, adicional a los ya previstos en el artículo 21° del TUO de la Ley 27584.

En efecto, en este artículo del TUO el legislador ha considerado exceptuar el agotamiento de la vía administrativa, en los siguientes casos:

1. Cuando la demanda sea interpuesta por una entidad administrativa en el supuesto contemplado en el segundo párrafo del artículo 13° de la Ley (impugnación de cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa);
2. Cuando en la demanda se formule como pretensión la prevista en el numeral 4 del artículo 5° de la Ley (se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme). En este caso el interesado deberá reclamar por escrito ante el titular de la respectiva entidad el

cumplimiento de la actuación omitida. Si en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente de presentado el reclamo no se cumpliera con realizar la actuación administrativa el interesado podrá presentar la demanda correspondiente.

3. Cuando la demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnada.
4. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa

No obstante, ninguna de estas causales comprende el supuesto de casos reiterados de denegación de petición de derechos por parte de la segunda instancia administrativa, en el que el agotamiento de la vía administrativa justamente se torna en una restricción innecesaria del derecho de acceso a la jurisdicción, puesto que su exigencia es una mera formalidad, convirtiéndose en una carga inútil para el administrado.

## CONCLUSIONES

1. En nuestro país, la exigencia de agotar la vía administrativa previo a iniciar el proceso contencioso administrativo tiene sustento tanto legal (TUO de la Ley 27584) como constitucional (artículo 148°); por ende, es de obligatorio cumplimiento salvo las excepciones que la propia norma regula.
2. El hecho que determina que el agotamiento de la vía administrativa sea una garantía o una carga innecesaria es la razonabilidad de su exigencia, que no tiene lugar si de antemano se conoce la postura denegatoria de la segunda instancia administrativa, pero pese a lo cual se le impone al administrado recorrerla para recién poder demandar contencioso administrativamente, lo cual es incompatible con el derecho de acceso a la jurisdicción, tanto más cuando el Estado Constitucional de Derecho, al cual nos encaminamos, ha instaurado el paradigma de la protección de los derechos individuales y colectivos en todos los ámbitos, como correlato de los tratados internacionales como los artículos 8.1. y 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 12.3 del Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos (11).

3. En nuestro ordenamiento jurídico, la norma (artículo 20° del TUO de la Ley 27584) que exige el agotamiento de la vía previo al proceso contencioso administrativo, admite excepciones (artículo 21°), pero dentro de ellas no se encuentra el supuesto de denegación reiterada del órgano de segunda instancia de la sede administrativa, por lo cual la exigencia frente a estos supuestos se vuelve restrictiva del derecho de acceso a la jurisdicción.
4. Durante los años 2012 al 2016, en el DJ Huánuco se ha exigido agotar la vía en todos los casos (4209), sin discriminar aquellos en donde la segunda instancia de la sede administrativa ya tenía una postura fija denegatoria de las apelaciones interpuestas por los administrados (100%), con lo cual se les ha restringido el derecho de tutela jurisdiccional efectiva, postergándoles innecesariamente su acceso a la jurisdicción.
5. Urge **proponer una iniciativa legislativa** que incorpore el supuesto de casos reiterados de denegación de petición de derechos en **una y otra instancia administrativa, como excepción al agotamiento para la procedencia de las demandas contenciosas administrativas, a fin de evitar que a los administrados se les restrinja innecesariamente su derecho de acceso a la jurisdicción.** Iniciativa cuyo texto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75° del TUO del reglamento del Congreso de la República, quedaría de la siguiente manera:

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA  
UN SUPUESTO DE AGOTAMIENTO DE  
LA VÍA ADMINISTRATIVA EN EL  
ARTÍCULO 21° DEL TUO DE LA LEY  
27584**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**FUNDAMENTOS**

Los procesos contenciosos administrativos constituyen el medio constitucionalmente previsto para impugnar las actuaciones de la administración (artículo 148° de la Constitución del Estado), con la sola exigencia de que previamente se haya agotado la vía administrativa, o, lo que es lo mismo, se haya causado estado, es decir que la actuación que se impugna tiene que ser la última expresión de la administración sobre el caso en

concreto. La regulación de esta exigencia se haya tanto en el TUO (vigente desde el 15 de abril de 2002), como en la Ley 27444 (vigente desde el 12 de abril de 2001), instaurándose en aquella como requisito de procedencia.

Esta exigencia tiene su explicación en varias razones, que van desde la garantía de la legalidad en la administración y la conservación de su privilegio -del punto de vista de ésta- así como del despliegue de una garantía a favor del administrado hasta una carga estéril -desde el punto de vista de éste-.

No obstante las razones históricas y teleológicas que confluyen en su base, lo cierto es que conforme se ha demostrado con el análisis, observación y comparación de los casos contenciosos administrativos tramitados durante los años 2012 a 2016 en la Sala Civil del DJH, su exigencia se ha convertido en muchos de ellos en un requisito únicamente formal e irrazonable que restringe innecesariamente el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva de los administrados, quienes desde el principio no han estado frente a una persona natural para formular su petición sino del Estado, con todos los poderes que éste ostenta y que emanan de su condición, como el de amparar o desamparar dicha petición, así como de preservar intereses y derechos de las personas.

Estos casos han sido identificados (representan el 87.4% de la carga contenciosa administrativa de la Sala Civil del DJH 2012-2016) y como resultado se ha logrado establecer una característica en común en todos ellos: su frecuencia en ser solicitados por los administrados (subsidio por luto, gastos de sepelio, preparación de clases, gratificación por años de servicios, refrigerio y movilidad, Ley 24041, DU 037-94, Ley 25303, DU 105-2001, entre otros) y una respuesta uniforme por las instancias de la administración, en todos los casos denegando.

Siendo esa la realidad, la exigencia de los órganos jurisdiccionales de agotar la vía, que en los años 2012 al 2016 fue en el 100% de casos (demostrado con el 98.56% de casos en que el administrado lo ha hecho previo a acudir al órgano jurisdiccional, y la improcedencia de todas las demandas -1.4%- presentadas sin agotar), se ha constituido en una carga

innecesaria e irrazonable para el administrado en los casos en que reiteradamente la administración deniega las peticiones frecuentes en todas sus instancias, lo cual debe ser corregido con la incorporación de un supuesto en el artículo 21° del TUO, para que los jueces puedan prescindirlo en aras de no restringir innecesariamente el acceso a la jurisdicción de los administrados.

En efecto, el citado agotamiento, per se, no resulta ni irrazonable ni tampoco restringe automáticamente el acceso a la jurisdicción, sino que resulta restrictiva e irrazonable cuando su exigencia se proyecta a todos los casos sin discriminar aquellos en que la administración ya tiene fijada una postura denegatoria en ambas instancias administrativas.

Ahora, la Ley 27584 admite desde su origen excepciones frente a los supuestos literalmente descritos en el artículo 21° de su TUO, aprobado por el D.S. 013-2008-JUS; no obstante, ninguno de esos comprende el que se plantea con esta iniciativa y que, paradójicamente, representa el 87.4% de la carga contenciosa administrativa de los años 212 a 2016 en la Sala Civil del DJ Huánuco.

### **EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La iniciativa legislativa que se propone tendría efecto exclusivamente en el artículo 21° del TUO de la Ley 27584, en razón de que la excepción al agotamiento de la vía ya se encuentra reconocida precisamente en este dispositivo legal, que adicionaría a sus 4 supuestos un quinto.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El costo-beneficio que acarrearía la vigencia de la norma que se propone sería positivo primero para el administrado, por cuanto se vería dispensado de recurrir el pronunciamiento que obtiene del órgano de primera instancia administrativa, ahorrando los recursos que le irroga interponer dicho recurso, como el tiempo que la administración se toma para absolverlo.

Asimismo, para la administración también sería positivo, ya que no desplegaría su

potencial humano ni logístico en la absolución de recursos de apelación de los administrados de manera innecesaria, capitalizándolos para direccionarlos a mejorar los servicios que presta.

### **FÓRMULA LEGAL**

**Artículo único.** Incorpórese el numeral 5 en el artículo 21° del TUO la Ley 27584, el cual debe quedar con el texto siguiente:

#### **“Artículo 21°.-**

No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos:  
(...)

5. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida a materias denegadas reiteradamente por la segunda instancia de la sede administrativa, correspondiendo la carga de probar al demandante, salvo imposibilidad demostrada por éste.

El carácter reiterado se demuestra con dos pronunciamientos de la administración competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por el administrado en sede administrativa, en casos similares al de éste.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. **HUAPAYA TAPIA, R.** (2006:440). Tratado del proceso contencioso administrativo. Lima-Perú: Jurista Editores.
2. **PEMAN GAVIN, J** (1992: 145). Vía administrativa previa y derecho a la tutela judicial. Citado en Aportes para la sistematización de la normativa contenciosa administrativa federal. Obra colectiva. Mar del Plata: Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329. Disponible en [www.http://infojus.gob.ar](http://infojus.gob.ar).
3. **TORNOS MAS, J.** (1995: 165) Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos (artículo). En la Revista de Administración Pública 136-abril 1995. p. 162. Recuperado de



[www.http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17255.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17255.pdf)

4. **PERRINO, P** (2014: 223). Aportes para la sistematización de la normativa contenciosa administrativa federal. Ob. cit.
5. **LÓPEZ OLVERA, M** (2007: 241). Control de la administración pública. Segundo congreso iberoamericano de Derecho Administrativo. Obra colectiva. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de [www.http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2396-control-de-la-administracion-publica-segundo-congreso-iberoamericano-de-derecho-administrativo](http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2396-control-de-la-administracion-publica-segundo-congreso-iberoamericano-de-derecho-administrativo)
6. **MORÓN URBINA. J.** (2007: 591). Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Lima, Perú: Gaceta jurídica, sexta edición.
7. **DIEZ-PICAZO, L.** (2002: s/p). Notas sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. En Los derechos humanos y su protección constitucional, segundo tomo de materiales de enseñanza de la Universidad de Castilla-La Mancha 2002.
8. **DIEZ-PICASO GIMÉNEZ** (2011: 738). Reflexiones sobre algunas facetas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En Interpretación de los derechos fundamentales, segundo módulo, elaborado por el Tribunal Constitucional del Perú.
9. **HUTCHINSON, T** (2014: 56). Aportes para la sistematización de la normativa contenciosa administrativa federal. Ob. cit.
10. **PRIORI POSADA, G** (2007: 164). Comentarios a la ley del proceso contencioso administrativo. Lima - Perú: Ara editores, 3ra. edición.
11. **CASSAGNE, J.C.** (2011: 7 y 8). El procedimiento administrativo y el acceso a la justicia. En Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.